SISTEMATIZACIÓN

ACERCANDO A LA CIUDADANÍA Y AL ESTADO EN EL MARCO DE CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES. MUNICIPIOS DE ALBANIA, HATONUEVO Y BARRANCAS, LA GUAJIRA

cinep

programa por la paz

Cordaid

Informe del proceso de sistematización del proyecto Acercando a la ciudadanía y al estado en el marco de conflictos socioambientales. Municipios de Albania, Hatonuevo y Barrancas, La Guajira

Corporación Memoria y Saber Popular
Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz — CINEP/PPP
Catholic Organisation for Relief and Development Aid — CORDAID

Producción editorial
Coordinación editorial
Corporación Memoria y Saber Popular

Diseño y diagramación
Corporación Memoria y Saber Popular

Primera edición
Junio, 2016
ISBN 978-958-644-211-4
Bogotá, D.C., Colombia

Esta sistematización hace parte del proyecto *"Acercando a la ciudadanía y al Estado en el marco de conflictos socioambientales. Municipios de Albania, Hatonuevo y Barrancas, La Guajira".* Iniciativa de Control Fiscal Participativo desarrollada durante los años 2014 y 2015, de la que participaron líderes y lideresas, representantes de diferentes organizaciones comunitarias, la Contraloría General de la República —CGR—, el Centro de Investigación y Educación Popular —CINEP/PPP—, y la agencia de cooperación internacional Catholic Organisation for Relief and Development Aid —CORDAID—.

Los contenidos de esta publicación no representan necesariamente la posición oficial de la CGR ni de CORDAID.

Contenido

5 **Siglas**

6 **Presentación**

7 **Control Fiscal Participativo —CFP—**
7 Marco conceptual
7 El Control Fiscal
8 El Control fiscal Participativo —CFP—
8 Los 9 pasos para el CFP en el sur de La Guajira

10 **Experiencia de Control Fiscal Participativo —CFP— en La Guajira: "Acercando a la ciudadanía y al Estado"**
10 El sur de La Guajira, 30 años de minería
12 Primeros pasos de un acuerdo para el Control Fiscal Participativo —CFP—
12 Experiencias previas en la región
12 Paso 1: Acuerdos internos y prediagnóstico de la situación del territorio
13 Pasos 2 y 3: Socialización a comunidades y entidades
13 Paso 4: Concertación de un campo de incidencia. Taller de priorización de problemáticas
13 Paso 5: Construcción de una perspectiva para el abordaje del tema
14 Paso 6: Mesa interinstitucional
17 Paso 7: Visita ANLA y Resolución 0498 de 2015
18 Paso 8: Audiencia Pública de Rendición de Cuentas
18 Paso 9: Veedurías Ciudadanas

19 **Categorías de sistematización**
19 Diálogo político e incidencia
19 Metodología para el acompañamiento y el fortalecimiento de las capacidades de las comunidades para reflexión crítica, la interlocución y la incidencia política
20 Pedagogía, Información y Comunicación
21 Control Fiscal Participativo —CFP—
22 Derecho al agua. ¿Cómo llegamos a esas problemáticas?
24 Modelo de articulación ¿Qué tanto funciona?
24 CINEP/PPP. Articulador y educador desde una perspectiva de derechos
25 Contraloría General de la República —CGR—. Interlocución con las entidades públicas
25 CORDAID. Diplomacia para el tratamiento de los conflictos ambientales
26 Posibilidades y perspectivas de continuidad
27 Transformaciones en las percepciones

Contenido

28 **Retos y aprendizajes**
28 Reto 1: Asumir el tratamiento de un conflicto ambiental en el marco de relaciones de poder excesivamente desiguales entre las partes
29 Aprendizaje 1: La necesidad y la pertinencia de emprender procesos de articulación con instituciones estatales que permitan solventar estas desigualdades entre la comunidad y la empresa
30 Aprendizaje 2: Capitales compartidos entre las partes de la alianza
31 Reto 2: Posicionar una propuesta de formación e interlocución en un contexto marcado por necesidades materiales urgentes
32 Aprendizaje 3: Aprovechamiento de las coyunturas y claridad en las expectativas
32 Reto 3. Articulación entre actores tan diverso
32 Aprendizaje 4: Las estructuras son personas en relación
33 Aprendizaje 5: Corresponsabilidad diferenciada basada en confianzas personales
33 Reto 4: Diferentes actores con ritmos distintos
33 Aprendizaje 6: Sistematización permanente y permanencia de los equipos
34 Aprendizaje 7: Priorizar desde el principio, reducir la escala y readecuar los nueve pasos para comunidades más diversas
34 Aprendizaje 8: Administración flexible
35 Reto 5: Inversión del principio de precaución en el tema ambiental. "La incertidumbre juega en contra de las comunidades"
35 Aprendizaje 9: Acompañamiento técnico y seguimientos de largo plazo
35 Reto 6: Interactuar en un campo nuevo
35 Aprendizaje 10: Reconocimiento y apropiación de los lenguajes y las dinámicas propias de los escenarios de interlocución institucional

37 **Entre los conflictos y los derechos, dos perspectivas en diálogo**

40 **Referencias Bibliográficas**

41 **Páginas Web**

42 **Anexo I - Comunidades y organizaciones participantes del proyecto "Acercando a la Ciudadanía y al Estado"**

Siglas

ANLA
Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
ANM
Agencia Nacional Minera
CAJAR
Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo
CENSAT Agua Viva
Centro Nacional Salud, Ambiente y Trabajo
CETEC
Corporación para Estudios Interdisciplinarios y Asesoría Técnica
CFP
Control Fiscal Participativo
CGR
Contraloría General de la República
CINEP/PPP
Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz
CORDAID
Catholic Organisation for Relief and Development Aid
CORPOGUAJIRA
Corporación Autónoma Regional de La Guajira
ICBF
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
IDEAM
Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia
OCAD
Órgano Colegiado de Administración y Decisión

Presentación

A lo largo de este documento expondremos los resultados y hallazgos del proceso de sistematización del proyecto *"Acercando a la ciudadanía y al Estado en el marco de conflictos socioambientales. Municipios de Albania, Hatonuevo y Barrancas, La Guajira".* Una iniciativa de Control Fiscal Participativo desarrollada durante los años 2014 y 2015, de la que hicieron parte líderes y lideresas, representantes de diferentes organizaciones comunitarias de los tres municipios, la Contraloría General de la República —CGR—, el Centro de Investigación y Educación Popular —CINEP/PPP—, y la agencia de cooperación internacional Catholic Organisation for Relief and Development Aid —CORDAID—.

Para el desarrollo de la sistematización de la experiencia se realizaron una serie de entrevistas y grupos focales con cada una de las organizaciones, instituciones y representantes comunitarios que hicieron parte del proceso. Adicionalmente, se desarrollaron ejercicios de observación y sistematización de sesiones de trabajo con líderes y lideresas en el sur de La Guajira, consolidación de la información de la Audiencia Pública de Rendición de Cuentas, centralización de documentos y construcción de una plataforma virtual de sistematización.

A partir de esta fase de recolección y análisis de información en torno a este proceso de Control Fiscal Participativo —CFP—, se han realizado una serie de descripciones y análisis que se presentan detalladamente en este documento, el cual se encuentra dividido en cinco apartados. En el primero de ellos, se presenta un marco conceptual sobre el CFP en Colombia y las estrategias existentes para su implementación. A continuación, se reconstruye en términos generales los principales momentos del desarrollo y la historia del proyecto. En el tercero, se exponen las categorías de sistematización que orientaron la construcción de esta investigación; y en el cuarto, se presentan los principales retos y aprendizajes que se han identificado. Finalmente, se presenta un breve análisis acerca de las diferentes perspectivas de abordaje de los procesos de CFP que dieron forma a esta iniciativa.

Control Fiscal Participativo —CFP—

A lo largo de este apartado se presenta una breve descripción de los conceptos y fundamentos del CFP. Para ello, se ha tomado como principal referente el documento publicado por la CGR, en el marco del Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública (2007). Por último, se hace referencia a la metodología específica que se utilizó en el proyecto de CFP implementado en La Guajira.

Marco conceptual

El Control Fiscal

La CGR es la institución encargada de vigilar el buen uso del patrimonio que pertenece a todos y todas las colombianas. Esos bienes y recursos públicos que son administrados por el Estado se conocen como el *Fisco*, por eso a su vigilancia, que es la principal función de la CGR, se le conoce como *Control Fiscal.* Según la Constitución Política de Colombia:

> Artículo 267. El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la nación. Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva (...) La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. (Const., 1991)

El Control Fiscal es *posterior,* pues se realiza después de que las instituciones, empresas, organizaciones o personas encargadas de manejar recursos públicos han tomado las decisiones y ejecutado las acciones, operaciones y procesos a los que se les realizará la vigilancia. Y es *selectivo* porque no se hace control a todas las acciones de cada una de las personas naturales o jurídicas que hacen uso de recursos públicos, sino que se construye una muestra, a partir de la cual se sacan conclusiones y se realizan las recomendaciones y correctivos necesarios.

Otra característica del CFP es que se puede aplicar sobre cualquier actor público o privado que haga uso de recursos públicos o pueda tener efectos sobre ellos, como en el caso de aquellas actividades que pueden generar impactos negativos sobre el medio ambiente, que es uno de los patrimonios más importantes de una sociedad. Es decir que no se ejerce exclusivamente sobre las instituciones que manejan recursos financieros.

También la minería, incluso cuando es realizada por empresas privadas, es objeto de control fiscal, de acuerdo con la Ley 42 de 1993, que en su artículo 30 afirma *"La CGR vigilará la exploración, explotación, beneficio o administración que adelante el Estado directamente o a través de terceros, de las minas en el territorio nacional sin perjuicio de la figura jurídica que se utilice"* (Ley 42, 1993).

La CGR cuenta con una serie de herramientas que le permiten hacer cumplir aquellas decisiones que tome como resultado de sus procesos de control, como la potestad de imponer multas, exigir la suspensión de funcionarios, obligar que determinados contratos sean adjudicados por medio de audiencias públicas o ejercer la jurisdicción coactiva, que según ha definido la Corte Constitucional, es:

> un "privilegio exorbitante" de la Administración, que consiste en la facultad de cobrar directamente, sin que medie intervención judicial, las deudas a su favor, adquiriendo la doble calidad de juez y parte, cuya justificación se encuentra en la prevalencia del interés general, en cuanto dichos recursos se necesitan con urgencia para cumplir eficazmente los fines estatales. (Corte Constitucional, Sentencia C-666/00, 2000)

El Control Fiscal Participativo —CFP—

La CGR, en busca de cumplir con su misión de garantizar el buen uso de los recursos públicos, ha venido impulsando una nueva forma de concebir el control fiscal en la que los ciudadanos y ciudadanas asumen un rol activo en la vigilancia de los planes, proyectos y políticas que implican el uso o posible afectación de los recursos de la nación. En este camino, la CGR habilita desde 1994 la División de Participación Ciudadana, para recibir las denuncias de la ciudadanía en torno al uso indebido de los recursos públicos.

A finales de los años noventa se realizó un proceso de reestructuración de la CGR que, entre otros aspectos, posicionó la participación ciudadana en el control fiscal como un principio fundamental para el cumplimiento de su misión constitucional. Es así como en el 2000, con el Decreto 267, se crea la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, con el objetivo de involucrar a la ciudadanía en el control y vigilancia fiscal. Para este fin, recurre a cinco estrategias: información, formación, organización, atención de quejas y denuncias y auditorías articuladas.

Los 9 pasos para el CFP en el sur de La Guajira

La metodología propuesta desde la CGR para el proceso de CFP adelantado en La Guajira, consta de nueve pasos que fueron acordados entre las tres entidades que participaron de este proceso.

Tabla 1. ***Pasos del CFP en el sur de La Guajira***

PASOS	OBJETIVOS / ACCIONES A EMPRENDER
Paso 1. Diagnóstico preliminar	Realización de un diagnóstico preliminar de la situación en la zona que incluya análisis de contexto, mapeo de actores, problemáticas de la zona, factores de riesgo, entre otros.
Paso 2: Visita preliminar de preparación y sensibilización con las comunidades.	En esta visita además de avanzar en el reconocimiento de las condiciones del contexto local y regional, se realiza un primer acercamiento entre la CGR y las comunidades para generar las condiciones necesarias para la realización del proceso de CFP.
Paso 3: Visita de información y consulta	Esta visita incluye tres reuniones de la CGR con diferentes sectores. La primera con la Gerencia Territorial de La Guajira de la CGR para involucrar a los y las funcionarias locales, informarles del proceso y definir posibles apoyos. La segunda con las autoridades públicas vinculadas al desarrollo de las comunidades que habitan las zonas de explotación minera, así como al seguimiento y la regulación de las actividades extractivas en la zona. La tercera con la ciudadanía para identificar la voluntad y el interés de las comunidades de participar en este proceso convocado por la CGR.
Paso 4: Taller de reconocimiento y priorización de problemáticas con enfoque de política pública	El objetivo del taller es facilitar un espacio de trabajo participativo que permita a las comunidades reconocer y priorizar dos o tres problemáticas comunitarias que por su contenido, relevancia y alcance, puedan tener respuestas en acciones interinstitucionales de política pública movilizadas en el marco de las competencias de control y seguimiento que la ley otorga a la CGR.
Paso 5: Documentación de las problemáticas priorizadas y fortalecimiento de capacidades de las comunidades	En un primer momento, la CGR realiza requerimientos y consultas a las instituciones del Estado que estén directa o indirectamente vinculadas con la solución de las problemáticas priorizadas. En el segundo, se desarrollan espacios para el fortalecimiento de las capacidades de las comunidades para el análisis de las problemáticas priorizadas y la incidencia para su transformación, y se socializa la información disponible.
Paso 6: Mesa Interinstitucional	Dos representantes de la comunidad presentan a la mesa interinstitucional los problemas priorizados y el diagnóstico elaborado para documentarlos. A partir de ese momento, las diferentes instituciones intervienen para dar respuestas técnicas y jurídicas efectivas a las problemáticas presentados por la comunidad.
Paso 7: Seguimiento a los acuerdos	Durante esta fase la CGR adelanta las acciones necesarias para garantizar que los compromisos adquiridos se cumplan progresivamente de cara a la realización de la audiencia pública de rendición de cuentas.
Paso 8: Audiencia Pública de Rendición de Cuentas	Después de presentar y dar lectura al acta de acuerdos, las instituciones y actores que adquirieron compromisos dan cuenta del cumplimiento o avance de los mismos. En el caso de que existan compromisos incumplidos o cumplidos parcialmente, las partes redefinen las condiciones, los plazos y los apoyos necesarios para garantizar su cumplimiento.
Paso 9: Auditorías especiales, funciones de advertencia o actuaciones especiales de la CGR	En los casos que correspondan a las competencias de control asignadas por ley a la CGR, se desarrollarán auditorías especiales, funciones de advertencia o actuaciones especiales dirigidas a garantizar el cumplimiento de los acuerdos consignados en el acta de compromisos, en aquellos casos en los que su incumplimiento pueda representar una situación de detrimento fiscal.

Fuente: Elaboración propia a partir de Convenio CGR - CORDAID, 2014.

Experiencia de Control Fiscal Participativo —CFP— en La Guajira: “Acercando a la Ciudadanía y al Estado”

En este apartado se realiza un breve recorrido por la historia de un caso concreto de CFP en Colombia, el proyecto “Acercando a la Ciudadanía y al Estado en el marco de conflictos socioambientales. Municipios de Albania, Hatonuevo y Barrancas, La Guajira”, implementado durante los años 2014 y 2015 e impulsado por el CINEP/PPP, CORDAID y la CGR. Aquí se contempla el contexto regional, junto con una explicación de los hitos históricos que marcaron su ejecución, desde las diferentes perspectivas de cada una de sus partes.

El sur deLa Guajira, 30 años de minería

Desde hace más de 30 años en esta zona se desarrollan actividades de extracción carbonífera a cielo abierto, que ha sido catalogada como la más grande de Colombia y el mundo. Según sus propias cifras, el Cerrejón produce más de 32 millones de toneladas anuales de carbón, lo que le convierte en el exportador privado más grande de Colombia (Cerrejón, 2016). Este hecho, conduciría a pensar que a partir de estas actividades se han generado grandes beneficios en términos de desarrollo para la región, sin embargo esta resulta ser una de las zonas más empobrecidas y afectadas por diversas problemáticas del país.

El grave deterioro generado en el medio ambiente ha puesto en alto riesgo el derecho al agua de las comunidades de la región. Además de la escasez, los índices de riesgos que miden su calidad demuestran que no es apta para el consumo humano y que genera riesgos para la salud de las personas. De igual manera, existe una alta deficiencia en términos de cobertura de este líquido vital y de servicios básicos como el saneamiento, acueducto y alcantarillado (CGR, 2013). El acceso físico a fuentes hídricas, la contaminación y disminución de los caudales de ríos y quebradas, comprometen el bienestar, la salud y las actividades de subsistencia de las comunidades, así como de las especies naturales de la región.

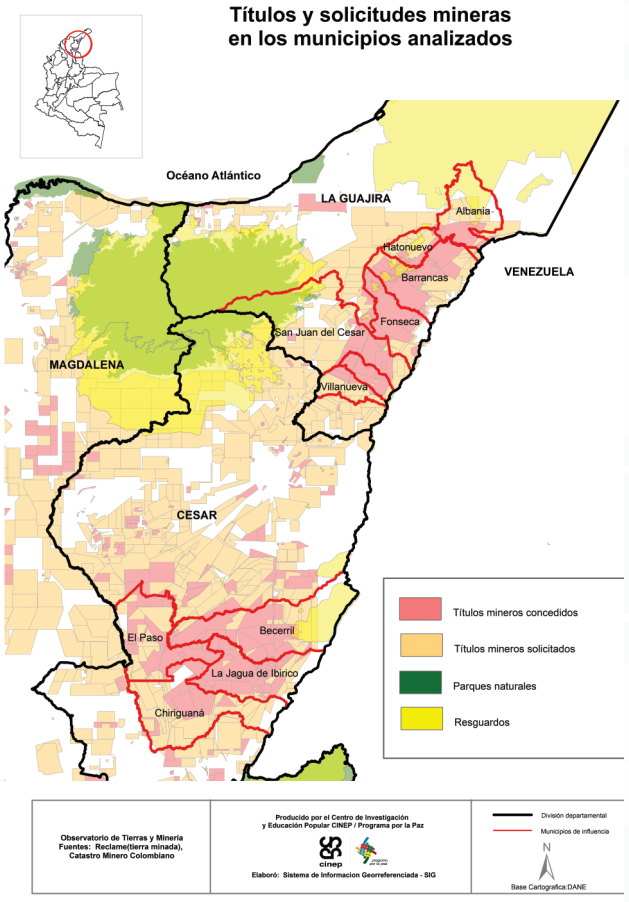
Esto conlleva desde luego graves afectaciones en la salud tanto de las personas que viven alrededor de la zona de explotación minera, como de los trabajadores de la empresa. La contaminación derivada del material particulado afecta la calidad del agua, del aire y de los diferentes ecosistemas de la región. Enfermedades como la neumoconiosis, el cáncer y enfermedades cardiovasculares, son vinculadas a la exposición al materia particulado del carbón (CGR, 2013).

Se han generado también afectaciones sobre el derecho a la tierra y el territorio, ya que diferentes comunidades han sido reasentadas de manera involuntaria debido a la expansión minera y para beneficio de los proyectos de la empresa. Esto también puede ser considerado como una forma de desplazamiento, y no solo conlleva consecuencias en términos de tenencia de la tierra y apropiación del territorio, también afecta las actividades económicas, sociales y culturales de las comunidades.

La empresa Carbones del Cerrejón Limited ha adelantado procesos de reasentamiento de las comunidades de Roche, Patilla, Chancleta, Tamaquitos II y Las Casitas, y ofreció reubicación a las poblaciones de Oreganal. Varias comunidades y organizaciones se han opuesto a esta propuesta por el impacto negativo que el reasentamiento puede generar en términos económicos, sociales y culturales. Las mujeres se han visto afectadas de manera particular, en tanto hay una baja vinculación laboral de mujeres en la actividad minera, la desigualdad en los salarios y términos de contratación, la transformación de las actividades económicas de las mujeres de la región, la vulneración del derecho a la educación, la inseguridad alimentaria y la violencia patrimonial (Barón & Romero,2013).

La actividad minera ha vulnerado derechos territoriales, además ha puesto en riesgo el sustento y la cultura de las poblaciones indígenas, afrodescendientes y campesinas asentadas en este territorio, en el que el Estado colombiano, como propietario de los recursos del subsuelo, ha promovido su explotación sin generar respuestas integrales a las afectaciones generadas a las comunidades. En este contexto, era urgente el fortalecimiento de las capacidades de las comunidades afectadas por la actividad minera, para el establecimiento de procesos de diálogo político con distintas instancias y actores para la incidencia en el tratamiento de los conflictos socioambientales que les afectan, así como en la reivindicación y defensa de sus derechos.

Mapa 1. Títulos mineros en el sur de La Guajira



Fuente: Cinep, 2014

Primeros pasos de un acuerdo para el Control Fiscal Participativo —CFP—

En el año 2013 la CGR y CORDAID deciden aliarse para trabajar conjuntamente por acercar a la ciudadanía y al Estado para el tratamiento de los conflictos socioambientales. Después de analizar el contexto nacional, las necesidades de las comunidades y las posibilidades de cada una de las instituciones de acuerdo a su presencia en cada una de las regiones del país, decidieron enfocar el trabajo de incidencia en los municipios de Albania, Hatonuevo y Barrancas en el departamento de La Guajira. La escogencia se basó en dos criterios: la experiencia que cada una de las partes del convenio tenía en el territorio y los altos niveles de conflictividad socioambiental que se vive en la región debido a los impactos de la minería.

Experiencias previas en la región

Una de las grandes fortalezas de este proceso se encuentra en el trabajo previo que cada una de las instituciones involucradas tenía en el territorio. Esto les permitió contar con un reconocimiento previo del contexto de la región, de las dinámicas de las organizaciones sociales y la participación política de las comunidades, así como de las prácticas y formas de relacionamiento de las instituciones estatales y las empresas privadas presentes en el territorio.

En los años previos a la concertación de este convenio, CORDAID, que ha sido socia estratégica de CINEP/PPP desde su nacimiento en los años setenta, acompañaba dos procesos en la región relacionados con el tratamiento de conflictos ambientales. Por un lado, animaba un espacio de articulación con sus copartes en temas de minería llamado la Mesa Minera, de la que hacían parte CINEP/PPP, el Centro Nacional Salud, Ambiente y Trabajo —CENSAT Agua Viva—, el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo —CAJAR— y la Corporación para Estudios Interdisciplinarios y Asesoría Técnica —CETEC—.

Además, venía cooperando con CINEP/PPP desde el año 2012, en el proyecto "Observatorio de Tierras y Minería", en el que se desarrolló una investigación sobre impactos territoriales de la minería en El Hatillo, municipio El Paso, en el Cesar. Este proyecto, que inicialmente estaba planeado para tres años, se transforma y prolonga a cuatro años, al integrarse con el convenio realizado entre CORDAID y la CGR. Para este convenio, CORDAID propone que CINEP/PPP, por la transparencia en sus manejos administrativos, su cercanía con las comunidades y sus acumulados en el tema de los conflictos ambientales, asuma el rol de dinamizador del proceso.

Paso 1: Acuerdos internos y prediagnóstico de la situación del territorio

Después de haber concertado los campos y territorios de incidencia, se inicia un proceso de socialización de la propuesta al interior de la CGR, a partir del cual se logra sumar la participación de las Contralorías Delegadas Sector Medio Ambiente, Sector Minas y Energía y Sector Agropecuario.

Esta fase del proceso de articulación concluye con la conformación de un equipo delegado por parte de la CGR y la realización de un documento de prediagnóstico por parte del equipo del CINEP/PPP, como parte del paso 1 del CFP, en el que se recogen diferentes acumulados que existían sobre el tema en la región. Con este documento listo, los equipos de la CGR y el CINEP/PPP planearon conjuntamente el proceso de socialización y concertación con las comunidades para el desarrollo de la propuesta.

Pasos 2 y 3: Socialización a comunidades y entidades

A partir de contactos iniciales se logra un acercamiento con diferentes organizaciones de la región, agremiadas por objetivos específicos o por criterios territoriales como los consejos comunitarios, las veredas y los resguardos, cuya vocería está en cabeza de un líder elegido por sus habitantes. El reconocimiento que ya tenía el CINEP/PPP en la región les permitió ampliar la convocatoria a la mayor cantidad de organizaciones posibles, llegando a contar 38 participaciones en estos 3 municipios, representantes de 31 comunidades territoriales y de 7 organizaciones sociales (Ver Anexo I, Comunidades y Organizaciones participantes del proyecto "Acercando a la Ciudadanía y al Estado").

Después de haberse conformado la articulación entre CORDAID, CINEP/PPP y la CGR, y haber socializado y discutido la propuesta ante las comunidades, esta última emprende un proceso de socialización entre las instituciones estatales a nivel regional y nacional.

Paso 4: Concertación de un campo de incidencia. Taller de priorización de problemáticas

Después de haber alcanzado un acuerdo de trabajo conjunto entre CORDAID, la CGR, CINEP/PPP y los líderes y lideresas de las comunidades de Hatonuevo, Barrancas y Albania, se inicia un proceso de indagación y reflexión colectiva para la identificación de las principales problemáticas y conflictos ambientales de la región y la priorización de los temas que se abordarían en el marco del proceso de CFP.

Fue así como los días 26 y 27 de junio de 2014 en el Resguardo indígena Wayuu del Cerro de Hatonuevo, se realizó un taller con las comunidades y organizaciones participantes, dedicado a identificar y analizar las principales problemáticas de las comunidades de la región, para priorizar aquellas en las que se enfocaría el proceso. Como resultado del taller se identificaron varias problemáticas como el tema de tierras, el desplazamiento involuntario, los títulos de propiedad sobre la tierra y los conflictos y necesidades relacionados con el acceso, disponibilidad y calidad del agua, estos últimos finalmente fueron los temas priorizados por las personas participantes.

Paso 5: Construcción de una perspectiva para el abordaje del tema

Habiendo priorizado con las comunidades de la región el tratamiento de los conflictos socioambientales relacionados con el agua, CINEP/PPP emprende la realización de un

seminario con la participación de diferentes entidades entre las que se encontraban CAJAR, CENSAT Agua Viva, la Defensoría del Pueblo y la CGR. En este seminario se analizaron las políticas públicas con relación al agua, así como las diferentes perspectivas para el abordaje del tema. Es así como se decide asumir el tema desde la perspectiva del Derecho Humano al Agua, desde la cual, más que un conflicto por los diferentes usos e intereses en torno a los recursos públicos, hay una vulneración del derecho de las comunidades a acceder al recurso hídrico que necesitan para vivir y desarrollarse dignamente.

Es importante resaltar que esta perspectiva sirvió de base en los diferentes espacios de formación y fortalecimiento de las capacidades de las comunidades que trabajó CINEP/PPP, y orientó la documentación de los problemas priorizados y la construcción del diagnóstico comunitario. De esta forma, la propuesta de CFP, que inicialmente tenía un enfoque de conflictos ambientales, se complementa con una perspectiva de Derechos Humanos, como se explicará en el siguiente capítulo.

Paso 6: Mesa interinstitucional

Este fue uno de los momentos centrales de todo el proceso. La Mesa Interinstitucional se realizó en Agosto de 2014 en el Resguardo indígena Wayuu del Cerro de Hatonuevo, un escenario de interlocución entre las comunidades y las instituciones estatales regionales y nacionales, con el propósito de visibilizar ante ellas las problemáticas identificadas, e intentar construir acuerdos que permitieran actuar articuladamente para la transformación de las condiciones generadoras de riesgos e impactos negativos para el medio ambiente como para las personas y comunidades que habitan el territorio.

Durante la Mesa Interinstitucional, los voceros delegados por las comunidades presentaron el diagnóstico comunitario sobre el estado de la garantía del Derecho Humano al Agua y la manera como este derecho se ve afectado por la actividad minera.

Aunque el escenario estuvo marcado por las tensiones existentes entre varios de los actores presentes, llegándose a presentar incluso algunas contradicciones por la definición de responsabilidades entre algunas instituciones estatales, como la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales —ANLA— y la Corporación Autónoma Regional de La Guajira —CORPOGUAJIRA—, se logró concertar más de treinta acuerdos con las diferentes instituciones participantes.

A partir del proceso previo de fortalecimiento de las capacidades de las comunidades para el análisis de sus contextos, los líderes y lideresas participantes identificaron una serie de problemáticas relacionadas con el derecho al agua, que fueron organizadas en cinco categorías para ser presentadas en la Mesa interinstitucional.

Tabla 2. ***Problemáticas identificadas por las organizaciones y comunidades***

Temática	Problemáticas
Acceso a fuentes hídricas	· Zonas militarizadas: prohibición de acceso a determinados arroyos y fuentes de agua por parte del ejército y/o guardia privada de la empresa Cerrejón. También que militares se apropian de ciertos espacios para bañarse y lavar su ropa impidiendo que la comunidad pueda usar estas fuentes de agua. · Áreas restringidas: cercamientos de zonas o acceso restringido impidiendo que las comunidades se puedan abastecer de agua y desarrollar actividades tradicionales como la pesca. Por otro lado, también se presentó la problemática de falta de acceso de agua para los cultivos tradicionales de las comunidades. · Cierre de bocatomas: algunas bocatomas han venido cerrándose debido a apropiaciones privadas. · Represa del río Ranchería: su construcción no ha favorecido el surtimiento de agua a los municipios esperados.
Contaminación de fuentes hídricas	· Vertimiento de aguas contaminadas: el vertimiento de estas aguas daña los cultivos y las áreas de pastoreo, y a que se generan inundaciones y plagas de zancudos. · Vertimiento de residuos sólidos: el agua no es apta para las actividades de agricultura, pesca y pastoreo. Los animales se están muriendo por beber aguas contaminadas. · Contaminación de aguas por polvillo de carbón: el polvillo de carbón se esparce en el aire llegando a contaminar las aguas. · Contaminación por presencia de batallones militares: que utilizan el agua de los jagüeyes para bañarse, afeitarse y lavar ropa, dejando empaques y sustancias contaminantes. · Filtraciones: el sistema de voladuras genera filtraciones de residuos que contaminan los pozos de abastecimiento de agua a las comunidades.
Pérdida de fuentes hídricas abastecedoras	· Disminución de caudal y sequía: pérdida de fuentes hídricas tales como arroyos y lagunas. · Succionamiento de agua de los pozos subterráneas: las comunidades que se abastecían del agua a través de pozos ya no pueden hacerlo. · Desvío de cauces: desvío de los acuíferos o de los cauces de lagunas y ríos afecta a las comunidades del Municipio de Albania, Barrancas, Hatonuevo, Cuestecitas y Maicao. Además se podrían ver afectadas con la propuesta de desviación del Arroyo Bruno las comunidades de Montebello, Tigre, Pozo, La Horqueta, Bruno, San Vicente, La Horquetica, San Francisco, entre otras.
Abastecimiento de Agua para el desarrollo de proyectos productivos	· Agotamiento de fuentes naturales y de pozos: debido al agotamiento de las fuentes del recurso hídrico y a que los planes para crear reservorios de agua no han funcionado, no es posible adelantar proyectos productivos.
Sistemas de recolección, almacenamiento y distribución de agua potable	· Los pozos existentes no brindan agua potable: el agua de los pozos no es apta para consumo. · Los carrotanques con que se surte a algunas comunidades distribuyen agua no apta para consumo humano. · Las comunidades se han visto obligadas a asumir los costos del agua potable que viene envasada. · Los proyectos de microacueductos no han dado resultados: debido a la mala gestión no cumplen su función.

Fuente: Diagnóstico comunitario sobre el estado de la garantía del Derecho Humano al Agua, Agosto de 2014.

Entre los principales compromisos asumidos por las instituciones participantes se encuentran:

ANLA:

- Realizar la verificación en terreno con líderes de las comunidades afectadas por posible obstaculización, contaminación y desvío de fuentes hídricas de municipios de Albania, Hatonuevo y Barrancas por parte de El Cerrejón, en un lapso de cuatro meses.

Procuraduría Ambiental de La Guajira:

- Acompañar la visita de verificación de las afectaciones de la actividad minera.

CORPOGUAJIRA:

- Brindar apoyo a las comunidades en la formulación de proyectos en el Órgano Colegiado de Administración y Decisión —OCAD— y otros entes para la gestión de proyectos concretos en torno al agua.
- Acompañar la visita de verificación realizada por ANLA.

Carbones del Cerrejón Limited:

- Participar en una reunión para la revisión de los procesos de reasentamiento pendientes a raíz de las actividades mineras. En esta reunión también participarán la CGR y los entes territoriales locales.

Gobernación de La Guajira:

- Participar en una reunión para la formulación de proyectos con la asesoría técnica del Viceministerio de Aguas.
- Participar en una reunión con el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia —IDEAM— para generar diálogo interinstitucional frente al proyecto nacional de gestión del recurso hídrico.

Unidad Nacional de Atención al Riesgo:

- Entregar tanques de agua a comunidades de Albania, Hatonuevo y Barrancas en un lapso de una semana a partir de la Mesa Interinstitucional.

CGR:

- Compulsar copias a las personerías de Hatonuevo, Albania y Barrancas para que cumplan con la verificación en las entregas de ayudas humanitarias que debe entregar la Unidad Nacional de Atención al Riesgo.

Agencia Nacional Minera —ANM—:

- Asistir a la visita de verificación con la ANLA y CORPOGUAJIRA.
- Entregar informes de fiscalización a la actividad minera a la CGR.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar —ICBF—:

- Realizar las concertaciones con las comunidades que presentan el diagnóstico en la mesa interinstitucional sobre su oferta institucional en el territorio, para ello se realizará una reunión con todos los resguardos del sur de La Guajira.

Viceministerio de Aguas:

- Acompañar la elaboración de proyectos para el acceso al agua de las comunidades.

Alcaldía de Barrancas:

- Participar en la reunión para la formulación de proyectos con el Viceministerio aguas.

Alcaldía de Hatonuevo:

- Participar en la reunión para la formulación de proyectos con el Viceministerio de Aguas.

Posterior a la mesa interinstitucional, CINEP/PPP realiza una reunión de balance con los líderes y lideresas de las comunidades. A partir de este encuentro se toma la decisión de priorizar el seguimiento a los compromisos relacionados con la visita de verificación de las autoridades ambientales y se delegó una comisión de representantes de las comunidades que estaría a cargo de preparar y acompañar la visita. En este camino se realizaron también algunos recorridos territoriales con las comunidades, que sirvieron como preparación para los que se realizarían posteriormente con la ANLA.

Paso 7: Visita ANLA y Resolución 0498 de 2015

En el 2015 el proceso comienza con la realización de la visita de la ANLA en el mes de febrero. Este fue un momento importante para la consolidación del diálogo entre las comunidades y la institucionalidad, pues en esta ocasión el recorrido se realizó en conjunto con los líderes elegidos por las comunidades y organizaciones participantes. Además, como se señaló anteriormente, contrario a lo acostumbrado, la ANLA, la CGR, y un funcionario de la Defensoría del Pueblo estaban en la zona y hacían un recorrido que no estaría orientado por la empresa minera sino por las comunidades. Las demás instituciones comprometidas no estuvieron presentes, entre ellas, una de las ausencias más sentidas fue la de CORPOGUAJIRA.

Esta fue la oportunidad para que las comunidades expresaran formalmente ante las instituciones estatales, preocupaciones y denuncias que venían intentando plantear, particularmente que el secamiento de los arroyos no es producto de las condiciones meteorológicas, sino consecuencia de la actividad minera.

> El arroyo de Aguas Blancas fue secado por una licencia ambiental concedida por el Ministerio del Medio Ambiente, al arroyo se le construyó un dique, fue perdiendo la fluidez del agua, estaba totalmente seco. Esto es lo mismo que se pretende hacer con el [Arroyo] Bruno, no existe información clara sobre la cantidad de kilómetros que se va a desviar el arroyo. (Organizaciones de los municipios de Albania, Hato Nuevo y Barrancas, 2014)

Como resultado de esta visita, la ANLA emitió un concepto técnico expresado en la Resolución 0498 del 5 de mayo de 2015, según la cual la empresa Cerrejón debía emprender acciones puntuales por hechos irregulares identificados en la visita. La empresa presentó un recurso de reposición en el tiempo legal estipulado, el cual fue respondido por la ANLA mediante la Resolución 1266 del 08 de octubre de 2015.

Posterior a esta visita, la CGR realizó una serie de reuniones en las que tuvo la oportunidad de dialogar con las comunidades afectadas por el desvío del Arroyo Bruno, dentro del plan de expansión minera del Cerrejón. En este espacio los representantes comunitarios plantearon sus denuncias y preocupaciones frente a dicha situación. Adicionalmente, sostuvo un encuentro con las comunidades en condición de desplazamiento o reasentamiento involuntario, en la que también participaron representantes del Cerrejón y algunas personerías locales. Gracias a esta reunión se logró llegar a una serie de compromisos por parte de las entidades presentes, que de cierta forma, constituyen una antesala para el siguiente paso: la Audiencia Pública.

Paso 8: Audiencia Pública de Rendición de Cuentas

Este paso consiste en la realización de un escenario público, con la presencia y vigilancia de la CGR, para el seguimiento a los acuerdos pactados en la Mesa Interinstitucional de agosto de 2014. Con este fin, se llevó a cabo el 17 de septiembre de 2015 la Audiencia Pública de Rendición de Cuentas en el municipio de Hatonuevo. Aunque no hubo presencia de todas las instituciones ni cumplimiento de la totalidad de obligaciones, el espacio propició la visibilización e interlocución pública sobre temas que han sido materia de denuncia y seguimiento desde hace muchos años por parte de las comunidades.

Entre las entidades que participaron se encuentran la ANM, la Unidad Nacional de Atención al Riesgo, el Viceministerio de Aguas, el ICBF, CORPOGUAJIRA, el IDEAM, ANLA, la Secretaría de Educación de Barrancas y las dependencias regionales de la CGR.

Paso 9: Veedurías Ciudadanas

El último paso del CFP contempla la realización de auditorías especiales, funciones de advertencia o actuaciones especiales de la CGR que garanticen el cumplimiento de los acuerdos de la Audiencia Pública, en este caso, se optó por la conformación de veedurías ciudadanas:

> El paso 9 de esta metodología, fue realizar una auditoría especial, una veeduría ciudadana, (…) el 28 de octubre con las comunidades se promovió la constitución de una veeduría ciudadana para el tema del medio ambiente, ellos decidieron este tema para realizar seguimiento al desvío del arroyo Bruno y se conformó la veeduría para los recursos de regalías que van dirigido a problemáticas medioambientales. (Funcionaria CGR, entrevista, 12 de noviembre de 2015).

Categorías de Sistematización

A partir de las entrevistas y grupos focales realizados con integrantes de CORDAID, la CGR y el CINEP/PPP, se identificaron las siguientes categorías, que permitieron la construcción de las herramientas metodológicas para el trabajo de campo adelantado en el departamento de La Guajira. Estas categorías son:

Diálogo político e incidencia

Esta categoría está orientada por dos grandes preguntas:

- ¿Cómo se han fortalecido las capacidades de incidencia de las comunidades a partir de este proceso?
- ¿De qué manera se incidió en el tratamiento de los conflictos priorizados, así como en la transformación de las condiciones identificadas durante el primer diagnóstico?

Metodología para el acompañamiento y el fortalecimiento de las capacidades de las comunidades para reflexión crítica, la interlocución y la incidencia política

Uno de los principales aportes del CINEP/PPP en este proceso se situó en el campo del fortalecimiento de las capacidades de las comunidades para la reflexión crítica en torno a sus contextos, la interlocución y la incidencia política. Este proceso ha implicado la construcción e implementación de una estrategia pedagógica transversal a los nueve pasos definidos inicialmente como estrategia metodológica.

Uno de los principios pedagógicos que ha caracterizado el actuar del CINEP/PPP en este proyecto como en cada una de sus iniciativas, ha sido el reconocimiento de la autonomía y las capacidades de las comunidades para comprender y tratar sus conflictos y problemáticas, intentando superar visiones paternalistas del Estado. De esta forma, el proceso pedagógico desarrollado durante el proceso para el fortalecimiento de las capacidades de las comunidades, se plantea entre sus principales objetivos el de reforzar la seguridad de los actores comunitarios en sus propios conocimientos y capacidades.

Otra de las estrategias de fortalecimiento de las capacidades comunitarias emprendidas por el CINEP/PPP, ha sido la de mantener a líderes, lideresas y organizaciones comunitarias permanentemente informados de cada uno de los avances del proceso, a la vez que se les brindan elementos para cualificar sus perspectivas de análisis de esta información. Por otro lado, generaron estrategias de simulación de los escenarios públicos en los que, a modo de preparación y concertación de criterios, cada quien ensayaba lo que iba a plantear.

Pedagogía, Información y Comunicación

Se puede sintetizar que el trabajo adelantado en el proceso de CFP tuvo impacto en el fortalecimiento de las capacidades de incidencia de los líderes comunitarios a partir de tres componentes: Pedagogía, Información y Comunicación. Estos componentes corresponden a las estrategias de Formación, Información y Deliberación Pública reseñadas en el primer apartado.

El componente pedagógico fue transversal a los pasos 2, 3, 4 y 5[1]del CFP. Para los líderes y lideresas fue muy claro que los talleres y capacitaciones, no eran actividades aisladas, o un taller más en la lista de talleres que abundan para las organizaciones, sino que estas actividades se tradujeron en un trabajo de asesoría que CINEP/PPP les brindó para tomar decisiones más estratégicas en su diálogo con el Estado, las acciones emprendidas en compañía de esta organización de uno u otro proyecto tienen un alto nivel de recordación para los líderes:

> El proyecto del CINEP fue un proceso de socialización como tal, después se hicieron unos talleres para mirar cuál era el tema que queríamos trabajar en este proyecto, nosotros como comunidad, ¿qué queremos trabajar? Otra cosa que hemos venido haciendo, es que hemos hecho evaluación del proceso que venimos adelantando para ver en qué cosas hemos venido fallando. (Lideresa Comunitaria Hatonuevo, entrevista, 18 de septiembre de 2015)

Si bien el CINEP/PPP no desarrolló inicialmente una propuesta pedagógica general para todo el proceso, cada paso implicó la puesta en marcha de talleres, interlocuciones, escenarios de preparación y una formación política que enmarcara las acciones del CFP en la perspectiva de derechos. Como vimos en el marco conceptual del CFP, este no se contempla en el marco de vulneraciones de derechos, sino en la irregularidad del uso de recursos públicos. El aporte del CINEP/PPP se enfocó en la profundización de estas implicaciones, es decir, las irregularidades en el uso de recursos públicos también pueden comprenderse como un escenario de vulneración de derechos fundamentales. En el caso específico que tuvo este proyecto se trató del derecho a un ambiente sano y al uso sostenible de los recursos naturales.

Para los líderes y lideresas participantes del proyecto existe un salto cualitativo en la comprensión de los daños o afectaciones ocasionadas por la actividad de extracción minera en La Guajira, que no deviene solamente en perjuicios puntuales para cada comunidad, sino en la afectación de sus derechos colectivos.

El componente informativo fue importante en los pasos 4, 5, 6, 7 y 8[2]. Consistía en informar, preparar y explicar datos específicos a los líderes, muchos de ellos en un lenguaje más técnico o especializado, relacionados con los alcances de la actividad minera sobre los recursos hídricos de la región. Simultáneamente, se dio a conocer qué tipos de exigencias legales podían plantear las comunidades frente a estas vulneraciones. En dichos espacios de preparación, se tomaban las decisiones referidas a quiénes serían los voceros, qué prioridades iban a abordar y cómo se iban a comunicar estas demandas o requerimientos.

1. Visita preliminar de preparación y sensibilización con las comunidades; Visita de información y consulta; Taller de reconocimiento y priorización de problemáticas con enfoque de política pública; y ocumentación de las problemáticas priorizadas y fortalecimiento de capacidades de las comunidades.

2. Taller de reconocimiento y priorización de problemáticas con enfoque de política pública; Documentación de las problemáticas priorizadas y fortalecimiento de capacidades de las comunidades; Mesa Interinstitucional; Seguimiento a los acuerdos; y Audiencia Pública de Rendición de Cuentas.

En el componente de comunicación, hay aportes tanto del CINEP/PPP como de la CGR. Las acciones de este tipo no se limitaban a la realización de los talleres, sino a interlocutar permanentemente con los demás actores del proceso: líderes y lideresas comunitarios y demás instituciones del Estado. El CINEP/PPP estableció diálogo permanente con los diferentes actores, para propiciar el diálogo entre ellos:

> Con el CINEP hemos venido trabajando en diferentes temas, frente al tema de capacitaciones, de denuncias que nos han venido formando, para conocer nuestros derechos constitucionales, nos han brindado también estas herramientas. El CINEP nos ha ayudado llamando las instituciones para que vengan y conozcan la problemática que ha dejado la actividad de la minería del carbón, el desplazamiento, alrededor de las comunidades indígenas. (Líder Comunitario Tamaquito 2, entrevista, 18 de septiembre de 2015)

Fueron recurrentes las expresiones entre los líderes y lideresas, según las cuales, llevan muchos años expresando las mismas inconformidades planteadas en las denuncias y exigencias a diferentes instituciones del Estado; para este grupo, la diferencia con este proceso, es que estas denuncias tuvieron un espacio de visibilización e interlocución pública, en gran medida gracias a la intermediación de la CGR. El cambio se evidenció en que las demandas no eran asuntos aislados o individuales por comunidades específicas, expresadas en oficios que no tenían eco, en esta ocasión se presentaron en un escenario público y las entidades estatales se vieron obligadas a presentar respuestas públicamente:

> Las comunidades han tomado conciencia, porque primero nos ha ayudado que las instituciones se sienten en una mesa y escuchen y reconocer sus responsabilidades permitiendo el fortalecimiento de las comunidades y reconocer quién tiene la responsabilidad y buscar una solución. (Lideresa Comunitaria Barrancas, 16 de septiembre de 2015)

Control Fiscal Participativo —CFP—

Esta categoría recoge preguntas encaminadas a definir el concepto de CFP:

- ¿Qué es el CFP?
- ¿Se alcanzó el acercamiento entre la ciudadanía y el Estado propuesto por el proyecto?

La definición del CFP tiene dos connotaciones para los actores participantes del proyecto. Por una parte, encontramos a quienes lo definen como el control que se hace de los recursos públicos de una sociedad, ya sean financieros o ambientales. Esta perspectiva presenta un elemento interesante y es la superación de las visiones limitadas que restringen el control fiscal solamente al control sobre el uso y la destinación adecuada de dineros públicos.

La segunda forma que encontramos de definir el CFP, lo concibe como un ejercicio de veeduría a las acciones u omisiones de las entidades del Estado que tienen competencia en los asuntos de conflictos socioambientales. Al momento de entrevistar a los líderes, en la mayoría de las respuestas no hubo una asociación directa cuando se les preguntaba por el CFP, algunos adujeron no conocer de qué trataba; sin embargo era evidente que tenían claro el objetivo de los diálogos con la institución sobre la exigibilidad de derechos y el cuidado de los recursos comunes:

> El proceso de CFP consiste en la participación de las instituciones del Estado como la Contraloría, pese a que se están trabajando con entes de control, obvian ese control, han sido pocos los resultados por parte de las instituciones, en muchas ocasiones no sabemos si cumplen los compromisos o no. (Lideresa Comunitaria Hatonuevo, entrevista, 19 de septiembre de 2015)

En las entrevistas y las intervenciones de la Audiencia Pública realizada en Septiembre de 2015 por parte de los líderes y lideresas, se denota un importante nivel de apropiación en el lenguaje sobre lo *público,* aquellos recursos económicos, naturales, fiscales, o patrimoniales que no son de propiedad individual, sino que pertenecen a todos los colombianos y colombianas, y en este sentido, los guajiros en este caso como miembros de esta sociedad civil, tienen todo el respaldo constitucional para ejercer el control fiscal sobre el uso de estos recursos.

En conclusión, encontramos que el proyecto sí alcanzó el objetivo propuesto: acercar a la ciudadanía y al Estado. Se generaron los espacios de interlocución entre los diferentes actores de manera pública, visible y documentada. Se generaron alianzas con actores no pertenecientes a la región: CINEP/PPP y CORDAID, que fungieron como aliados estratégicos para la viabilización de la propuesta. El papel de la CGR fue determinante en la garantía de los espacios de deliberación pública, su voluntad permitió el llamado a las instituciones públicas de orden regional que tenían injerencia en las demandas de las comunidades y en el seguimiento a los compromisos adquiridos. Por su parte, las y los líderes de las comunidades, unos en mayor medida que otros, y aun con las prevenciones que no dejaron de manifestar, accedieron a participar en los escenarios de interlocución con las instituciones del Estado, que aunque no les brindan una solución inmediata a sus demandas frente a la minería, sí le permite visibilizar estos viejos requerimientos.

Derecho al agua. ¿Cómo llegamos a esas problemáticas?

El derecho humano al agua está reconocido como tal en los tratados internacionales de Derechos Humanos, y de estos se derivan una serie de obligaciones específicas para los Estados miembros respecto al acceso y disfrute de este recurso.

> Esas obligaciones exigen a los Estados que garanticen a todas las personas el acceso a una cantidad suficiente de agua potable para el uso personal y doméstico, que comprende el consumo, el saneamiento, el lavado de ropa, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica. También les exigen que aseguren progresivamente el acceso a servicios de saneamiento adecuados, como elemento fundamental de la dignidad humana y la vida privada, pero también que protejan la calidad de los suministros y los recursos de agua potable. (ONU, 2011)

En todo caso, las afectaciones por la falta del recurso hídrico o por su baja calidad se observan tanto en los problemas de abastecimiento para el consumo diario, como en las repercusiones en las actividades cotidianas de las comunidades, incluyendo las de sostenimiento económico como la agricultura, la pesca y el pastoreo. Es importante tener en cuenta, que de acuerdo con el diagnóstico participativo construido por los líderes, lideresas y organizaciones comunitarias de la región, no son el resultado de una escasez natural, sino:

> [...] son más bien la consecuencia de un proceso de acaparamiento y discriminación. Mientras que la empresa El Cerrejón tiene permiso para captar 6.1 millones de metros cúbicos anuales de agua superficial de alta calidad que provienen del río Ranchería y sus tributarios, y está autorizado para captar 18.9 millones de metros cúbicos anuales de agua de baja calidad; nuestras comunidades enfrentan problemas de disponibilidad, calidad, acceso y falta de participación. (Organizaciones de los municipios de Albania, Hato Nuevo y Barrancas, 2014)

Según su propio análisis, los impactos de la actividad minera sobre el derecho al agua para las comunidades se pueden dividir en cuatro grandes campos:

1. Problemas de acceso a las fuentes hídricas.
2. Problemas de contaminación.
3. Problemas de desvío, disminución y pérdida de cuerpos de agua.
4. Problemas de abastecimiento de agua para el desarrollo de proyectos productivos y de gestión de sistemas de recolección, almacenamiento y distribución de agua potable.

El vínculo, de acuerdo con una lideresa comunitaria entrevistada es: *"sin agua no hay vida, sin agua no hay nada, sin agua las posibilidades de supervivencia son nulas"* (Lideresa Comunitaria Tamaquito 1, entrevista, 18 de septiembre de 2015). De esta forma:

> El agua es el recurso más importante para todos, porque sin ella no hay vida, porque el agua la utilizamos para todas las cosas, priorizarnos el tema del agua porque los ríos se están secando debido a que el Cerrejón desvía los caudales y afectan a la comunidad. Todas las comunidades han tenido una afectación general por el tema del agua, porque el río que pasa cerca de la comunidad está seco porque no ha llovido, y esto obedece a la explotación del cerrejón y así como ellos están proyectando el desvío de los caudales sin importar la afectación de esta comunidad. La comunidad tiene antecedentes que el Cerrejón ha realizado desviaciones de caudales provocando la sequía de sus ríos y el abastecimiento de agua para sus comunidades. (Lideresa comunitaria Barrancas, entrevista, 16 de septiembre de 2015)

A pesar de que las comunidades han evidenciado ampliamente que el impacto de la minería sobre el recurso hídrico ha sido devastador, tanto por los planes de desviación de los ríos como la del arroyo Aguas Blancas hace 20 años y del arroyo Bruno en la actualidad, como por el mal manejo de los desechos y la captación desmesurada del líquido, la empresa desmiente las repercusiones de su actividad extractiva y considera inaplicable la Resolución 0498 de la ANLA:

> El 90% de agua que usamos en la mina es no apta para el consumo humano. Está usando el 17% del volumen que tiene permitido. Hemos suspendido la operación en Patilla y Comuneros, por el nivel de sequía. Cerrejón está monitoreando en tiempo real la calidad del agua y el aire y es entregado a CORPOGUAJIRA y la ANLA. Todos estamos afectados por la condición climática y meteorológica. En relación a la resolución 498, hemos interpuesto un recurso de reposición, sin embargo hemos avanzado en el trabajo en la recolección de material y desechos. (Funcionario de Cerrejón, Audiencia Pública, 17 de septiembre de 2015)

Aunque la priorización responde a las necesidades propias de las comunidades participantes, es importante tener en cuenta que el taller se realizó en un territorio y con personas donde CENSAT Agua Viva, organización aliada de CINEP/PPP y también coparte de CORDAID, viene desarrollando procesos de formación en temas relacionados con el agua. Muy posiblemente este antecedente ayude a comprender la manera en que se llegó a

priorizar el tema del agua como eje central del proceso, dado el escenario de sensibilización previo.

Adicionalmente, dentro del ejercicio de diagnóstico previo realizado por CINEP/PPP en abril de 2014, fue posible identificar algunos temas importantes y núcleos problemáticos. Este documento sirvió a la CGR para que tuviera un panorama y un contexto de los problemas de las comunidades en la zona. Todo ello contribuye a que en el taller de priorización de problemáticas desarrollado a finales de junio de 2014, las comunidades toman la decisión de priorizar el tema del agua.

Modelo de articulación ¿Qué tanto funciona?

Uno de los principales aprendizajes y logros de este proceso, fue la posibilidad de construir un modelo de alianzas que permitiera el trabajo articulado entre actores muy diversos. Para este fin se llegó a consolidar una estrategia de articulación en la que cada actor participó desde sus propios enfoques, roles, funciones y acumulados.

CINEP/PPP. Articulador y educador desde una perspectiva de derechos

En términos formales el CINEP/PPP es dinamizador del convenio, el actor encargado de acompañar la realización de los nueve pasos para el CFP. Pero sus funciones en el proceso sobrepasan lo planteado inicialmente y podrían definirse de la siguiente forma:

Dinamización. Esta función además de las tareas logísticas propias de cada uno de los pasos contenidos en la metodología, implica la evaluación, identificación e implementación de las adecuaciones necesarias en cada momento para el buen desarrollo del proceso. Este rol ha sido asumido por el CINEP/PPP desde su perspectiva como aliado permanente de las comunidades. No es un consultor neutral para la CGR o CORDAID para el desarrollo de un proyecto; se trata de un actor con una posición y una perspectiva propia en favor de los procesos comunitarios de exigibilidad de derechos.

Acompañamiento a las comunidades y fortalecimiento de sus capacidades. Aunque como se mencionaba anteriormente el CINEP/PPP no es un actor neutral, desempeña un papel "*pasivo"* en los escenarios de interlocución política generados en el marco del proceso, porque su rol ha sido el de apoyar, puesto que en la dinámica de los procesos de CFP, la interlocución se da prioritariamente entre comunidades y entidades públicas. Su forma de aportar a estos espacios es por medio de los procesos de formación y asesoría para el fortalecimiento de las capacidades de los actores comunitarios.

> Lo que ponemos es el incremento de las capacidades de las comunidades para participar en esos espacios. Asesoría técnica, capacitación, formulación de documentos, elaboración de diagnósticos junto con ellos. Lo que pone CINEP es fortalecer las capacidades de las comunidades para exigir derechos. (Funcionario CINEP/PPP, entrevista, 11 de agosto de 2015)

Puente para la articulación. La tercera función que se le reconoce a CINEP/PPP por parte de las personas entrevistadas, ha sido la de tender puentes que posibiliten la articulación entre la diversidad de actores que hacen parte activa de este proceso. La confianza que tanto las comunidades, como CORDAID y la CGR han otorgado a esta organización, le ha permitido propiciar la construcción de vínculos entre cada una de las partes: por un lado entre los actores comunitarios pertenecientes a distintos territorios, con relaciones atravesadas por diversos conflictos y diferencias culturales, y por otro, entre las comunidades y las instituciones estatales, particularmente con la CGR, frente a quien existía una altísima desconfianza.

Contraloría General de la República —CGR—. Interlocución con las entidades públicas

La CGR otorga el marco legal, conceptual y metodológico para desarrollar el proyecto. La metodología se enmarca tanto en las estrategias ya descritas, como en los 9 pasos formulados y retroalimentados por CORDAID y CINEP/PPP, que contemplan las acciones de diagnóstico, visitas a la región, interlocución con las comunidades, interlocución con los funcionarios de las entidades públicas regionales, toma de decisiones en la priorización de las acciones, fortalecimiento de las capacidades de las comunidades, espacios de encuentro público como la mesa interinstitucional o la audiencia de rendición de cuentas, y finalmente, acciones legales de seguimiento a los compromisos adquiridos. Entre sus funciones en la articulación se encuentran:

Garante: La CGR, de acuerdo a su propia lectura del proceso, es concebida como la encargada de *"la interlocución con las instituciones estatales, estar pendientes de las cosas técnicas, en las formalidades legales, en que se cumplan los tiempos, en que las entidades contesten lo que tienen que contestar"* (CGR, grupo focal, 20 de agosto de 2015). En su rol institucional, intenta mantener una posición neutral frente a los temas relacionados con la minería, pues de acuerdo a uno de los funcionarios entrevistados *"la Contraloría no está ni a favor ni en contra de la minería, había una función constitucional y dependiendo de lo que fuéramos encontrando como Estado iríamos actuando*" (Funcionario CGR, entrevista, 12 de noviembre de 2015).

CORDAID. Diplomacia para el tratamiento de los conflictos ambientales

CORDAID ha jugado un papel fundamental en todo este proceso pues fue esta institución quien invitó a trabajar articuladamente al CINEP/PPP, la CGR y las comunidades. Fue su capital político, e incluso su capacidad financiera lo que permitió poner a andar los primeros momentos de este proceso.

El abordaje de los conflictos ambientales a nivel internacional ha puesto en muchas ocasiones al Estado como un oponente. La apuesta de CORDAID se enfoca en ver al Estado como un potencial aliado para la resolución de estos conflictos. Desde esta perspectiva, trabaja por generar espacios de diálogo multiactor que logren alcanzar compromisos de las diferentes partes para el abordaje de dichos problemas.

Además de esta perspectiva y la construcción de puentes entre diferentes actores, la participación de un aliado internacional otorga la posibilidad de generar escenarios de visibilización y multiplicación de esta experiencia en otros lugares donde se presenten conflictos a partir de la extracción de recursos mineros.

Posibilidades y perspectivas de continuidad

Una de las preocupaciones expresadas más recurrentemente por las personas entrevistadas, especialmente los miembros de las comunidades participantes, fue la del futuro del proceso. Durante la sistematización se acordó conocer la perspectiva de cada una de las partes respecto a:

- ¿Qué sigue después de la audiencia?
- ¿Tendrían interés en realizar procesos de este tipo en otras regiones?

Las expectativas de las comunidades son claras: sigue siendo urgente resolver las demandas y procesos jurídicos que les han tomado muchos años. Esto no quiere decir que sus luchas políticas se limiten a procesos jurídicos, por el contrario, sus procesos políticos tienen un marco de acción más amplio en el cual, por ejemplo, el derecho al territorio es una prioridad. Sin embargo, en los límites que establece el CFP, tienen claros los alcances de este proyecto. Así pues, el proceso no culmina con la realización de la audiencia, sino que continúa hasta tanto no haya respuesta efectiva a los procesos que hay en curso, aunque la continuidad del proceso supere los tiempos del proyecto:

> Estamos con la inseguridad que se puedan obtener resultados positivos porque hemos visto que ya ha pasado un año y a partir de la mesa interinstitucional que se hizo, no se han cumplido los compromisos, teniendo en cuenta quién es el citante, y quien obliga a cumplir los compromisos que se ha firmado y algunas instituciones no han pasado a cumplir los compromisos. (Lideresa comunitaria Barrancas, entrevista, 18 de septiembre de 2015)

Hay una ganancia preponderante para las comunidades y es el respaldo que ha significado este proyecto a sus demandas. La respuesta de las instituciones en algunos casos, confirma lo que demandaban las organizaciones sobre la negligencia, corrupción y clientelismo presentes en algunas entidades del Estado.

> Esperamos que en esta audiencia se diga la verdad, que se conozca lo que nos ha pasado, que se conozca el daño que nos ha causado la minería, que el gobierno tome acciones, que las cosas no se manipulen, que la información no se manipule, porque los líderes, la comunidad, nosotros somos los que conocemos la problemática. (Líder comunitario de Hatonuevo, entrevista, 19 de septiembre de 2015)

Tanto para CORDAID, como para CINEP/PPP, los objetivos del proyecto se cumplieron, pues a pesar de todas las vicisitudes en los tiempos del proyecto, se logró llegar a buen término con la realización de la Audiencia como un espacio relevante de interlocución entre las comunidades y las instituciones del Estado. Cada una de ellas expresa el interés en continuar realizando procesos de este tipo en otras regiones del país. En cuanto a la CGR la realización

de procesos de CFP, hacen parte de sus deberes constitucionales, por lo que seguramente se realizarán nuevos procesos de este tipo en el país.

Transformaciones en las percepciones

La pregunta clave en esta categoría es:

- ¿Cómo se han transformado las percepciones que los actores que han hecho parte de este proceso tenían inicialmente de cada uno de ellos?

La transformación en las percepciones tiene muchos matices, dado que no hubo simplemente un antes y un después, hubo muchos "juegos intermedios", hitos, pausas y reactivaciones del proceso, que hicieron transitar las percepciones de un lado y del otro. Al principio la percepción generalizada era de desconfianza, salvo entre la CGR y CORDAID, que hicieron el primer acercamiento, y entre este último y CINEP/PPP, pues llevan muchos años de trabajo conjunto. Posteriormente a la primera reunión de trabajo, las comunidades deciden poner un voto de confianza por el proyecto con la expectativa de que a través del mismo lograran avanzar en la resolución de algunos de los problemas prioritarios relacionados con la explotación minera. Estas percepciones tuvieron puntos de confrontación cuando surgió la esperanza de que se solucionaran las demandas, pero después de expedida la resolución y el recurso de reposición, las organizaciones confirmaron una percepción de desconfianza en la institucionalidad pública. De hecho, aspiraban a que la acción de la CGR fuera más contundente.

Por su parte, el CINEP/PPP logró mantener el voto de confianza por parte de los demás actores, lo que permitió gestionar los espacios de diálogo durante el proyecto. Este es uno de los aspectos fundamentales, por los cuales el proceso pudo cumplir sus objetivos planteados.

> Este proyecto ha sido de muchas etapas, no puede ser tan marcado un antes y un después, con los funcionarios de la Contraloría hubo un momento muy bueno, se logró hacer un trabajo muy bueno, incluso hasta la mesa interinstitucional. La gente percibió que la Contraloría estaba en toda la voluntad política de hacer un control efectivo a las instituciones; ahí la desconfianza se logró matizar también. (Funcionario CINEP/PPP, entrevista, 10 de noviembre de 2015)

Si bien, hubo un acercamiento entre la ciudadanía y el Estado, esto no implicó una transformación considerable en las percepciones que las comunidades tienen acerca de las entidades públicas regionales y la CGR. Su percepción frente a la empresa Cerrejón, tampoco se ha modificado, se reafirma la percepción negativa de su accionar. En las entrevistas fue evidente por parte de los líderes la confirmación en la percepción que tenían de poca eficiencia de la entidades públicas, inclusive explicaron que después de realizados los talleres con el CINEP/PPP ha sido más claro el nivel de exigibilidad frente a estas entidades públicas, por lo cual, si hubo una transformación en la percepción, esta se orientó a ver dichas instituciones con mayor responsabilidad en el ejercicio de sus derechos.

Uno de los propósitos de la sistematización ha sido el de reconocer, además de los aprendizajes obtenidos a partir de este proceso, la manera en que se ha llegado a la construcción y apropiación de los mismos. Con este fin, se identificaron los retos que han surgido en el marco del desarrollo del proceso, la manera en que los equipos de trabajo les han hecho frente y los aprendizajes obtenidos a partir de ellos.

Reto 1: Asumir el tratamiento de un conflicto ambiental en el marco de relaciones de poder excesivamente desiguales entre las partes

Uno de los primeros retos que plantea este proceso de CFP es el de proponerse incidir en la transformación de las condiciones generadoras de un conflicto entre actores en condiciones de poder tan desiguales, como ocurre en el caso de las comunidades de La Guajira y la empresa El Cerrejón.

Un concepto que permite comprender más claramente esta condición de desigualdad es lo que el sociólogo Pierre Bourdieu denominaría "campos sociales", que son, por decirlo de alguna forma, el escenario de juego:

> [...] espacios estructurados de posiciones (o de puestos) cuyas propiedades dependen de su posición en dichos espacios y pueden analizarse en forma independiente de las características de sus ocupantes (en parte determinados por ellas). (Bourdieu, 1990, p.142)

Dichos campos sociales se definen a partir de la identificación de aquello que está en juego y los intereses específicos de los diferentes actores que lo conforman. Su estructura toma forma a partir de la relación de fuerzas entre los agentes y de la forma en que los diferentes tipos de capitales son distribuidos y acumulados.

En este caso nos referimos a un campo definido por los intereses de diferentes actores sociales por acceder a los recursos naturales de la región. En las disputas que se generan en torno al acceso, explotación y preservación de estos recursos entran en juego diferentes actores con distintas motivaciones y lugares al interior del campo. Por una parte, se encuentra la empresa, El Cerrejón, interesada en explotar económicamente los recursos naturales de la región obteniendo la mayor rentabilidad posible sobre su inversión; de otro lado están las comunidades que habitan la región, interesadas en acceder a los recursos naturales del territorio para garantizar su supervivencia y sus prácticas productivas y culturales; también entra en juego el Estado, con su deber de garantizar el uso responsable de los recursos naturales y el respeto por los derechos de sus ciudadanos y por otro lado, encontramos diferentes organizaciones de la sociedad civil, interesadas en acompañar a las comunidades en la defensa de sus derechos y en ese camino, ayudar a preservar los recursos naturales de la región.

Esta desigualdad entre las condiciones materiales y los capitales políticos para la interlocución y la incidencia política con los que cuentan las comunidades y la empresa, se ve agudizada por algunas condiciones del contexto. La primera de ellas es la inexistencia de canales para el diálogo y para la exigibilidad de derechos; la segunda es la falta de una presencia efectiva de las instituciones estatales para la garantía de los derechos de los y las habitantes de la región; y la tercera es la condición de "subrepresentación simbólica" en la que se encuentran algunos sectores poblacionales respecto a las comunidades indígenas que se encuentran constituidas como Resguardos y cuentan con dicho reconocimiento legal. Esta condición es, entre otras, resultado de lo que Edward Said (2013) denominaría como procesos de exotización, por medio de la construcción de representaciones sociales del otro y otra, que exageran algunos rasgos culturales y aíslan todos los demás, construyendo imágenes homogeneizantes y excluyentes de las comunidades y culturas:

> [...] porque la gente normalmente solo piensa en indígenas, incluso el Cerrejón solo en indígenas (…), hay un diálogo más directo con las organizaciones indígenas que tienen una mayor protección constitucional que con comunidades afros y campesinas que están subrepresentadas. La Guajira para muchos es una región inimaginada, en la que tienen mucha presencias los Wayuu y a la que el Cerrejón le trae prosperidad. Hay unas comunidades que están subrepresentadas y el esfuerzo del CINEP fue ampliar los actores involucrados, como afrodescendientes y los campesinos. (...) y examinar las relaciones entre las diferentes comunidades porque las comunidades indígenas tienden a ser más cerradas, sobre todo con un resguardo y una comunidad afro que no está respaldada. (CINEP/PPP, grupo focal, Agosto 7 de 2015)

Aprendizaje 1: La necesidad y la pertinencia de emprender procesos de articulación con instituciones estatales que permitan solventar estas desigualdades entre la comunidad y la empresa

Fue precisamente esta condición de desigualdad, ausencia de canales para la incidencia de las comunidades y la invisibilidad de algunos sectores, uno de los factores a partir de los cuales el CINEP/PPP decide participar activamente de una iniciativa en un campo tan novedoso y aparentemente riesgoso políticamente, como era el de emprender una acción articulada con una institución estatal, con todas las desconfianzas que ella podía generar entre las comunidades y organizaciones de la sociedad civil aliadas de la organización.

La CGR, tiene el deber constitucional de emprender procesos de vigilancia en torno a la manera en que son utilizados los recursos de nuestra sociedad, tanto por actores estatales, como privados, cuando estos hacen uso de recursos de carácter público, como los recursos naturales. La participación de las comunidades directamente afectadas en los procesos de Control Fiscal, permite a la CGR realizar su labor de manera más eficaz y eficiente, pues le permite tener un conocimiento más profundo e integral de aquellos procesos sobre los que ejerce su vigilancia.

Para las comunidades, la realización de un proceso de CFP en torno al manejo de los recursos naturales de su territorio es un derecho, contemplado en el artículo 79 de la Constitución Política de Colombia según la cual, *"Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo"*(Const., 1991).

Pero para ellas, así como para las organizaciones comunitarias y los movimientos sociales, los procesos de CFP son también una posibilidad para potenciar sus acciones colectivas, pues les ayuda a incidir en la desigualdad en las condiciones de poder por medio de la generación de alianzas, como ocurrió en este caso entre las comunidades, CINEP/PPP, la CGR y CORDAID; a visibilizar a las comunidades y sus conflictos ambientales; y a legitimar jurídica y políticamente sus planteamiento por medio de pronunciamientos institucionales como la resolución con el concepto técnico de la visita de verificación en terreno emitida por la ANLA en el marco del proceso de CFP desarrollado en La Guajira.

Aprendizaje 2: Capitales compartidos entre las partes de la alianza

Después de las preocupaciones iniciales que se generaron sobre los eventuales riesgos que podrían surgir de un trabajo articulado entre organizaciones de la sociedad civil y la institucionalidad pública, principalmente la pérdida de la autonomía, uno de los aprendizajes construidos a partir de la experiencia del proceso fue que los riesgos planteados no eran tan grandes como se suponían. Para CINEP/PPP fue posible compartir con la CGR el capital político y las confianzas que ha logrado construir con las comunidades gracias a su experiencia de varios años en la región, sin que los incumplimientos y retrasos de la institución tuvieran una repercusión negativa sobre la organización. En este sentido fue fundamental la claridad permanente del equipo en torno a lo que para este eran los alcances reales de la propuesta.

De esta forma, el CINEP/PPP realiza un voto de confianza por la CGR y el proceso de CFP pero con una salvedad permanente en torno a los posibles alcances de la iniciativa, dejando claro desde el principio el alcance de sus responsabilidades y compromisos ante la comunidad. Esta confianza aportada por el CINEP/PPP es lo que Pierre Bourdieu (1990) llamaría capitales sociales y culturales. Si el campo es el escenario de juego, el capital son aquellos recursos, de diferente tipo, con los que contamos para alcanzar nuestras metas y llevar a buen término nuestros intereses al interior del campo, son, por así decirlo, nuestros poderes para el juego.

> **El capital**, que puede existir en estado objetivado –bajo la forma de propiedades materiales- o, en el caso del capital cultural, en estado incorporado, y que puede estar garantizado jurídicamente, representa un poder respecto de un campo (en un momento dado) y, más precisamente, del producto acumulado del trabajo ya realizado (y en particular, del conjunto de instrumentos de producción) y, al mismo tiempo, respecto de los mecanismos tendientes a asegurar las producción de una categoría particular de bienes y así de un conjunto de ingresos y beneficios. Las especies de capital, como una buena carta de un juego, son poderes que definen las probabilidades de obtener un beneficio en un campo determinado (...) la posición de un agente determinado en el espacio social puede definirse entonces por la posición que ocupa en los diferentes campos, es decir, en la distribución de los poderes que actúan en cada uno de ellos, estos poderes son ante todo el capital económico –en sus diversas especies-, el capital cultural y el social, así como el capital simbólico, comúnmente llamado prestigio, reputación, renombre, etcétera, que es la forma percibida y reconocida como legítima de estas diferentes especies de capital. (Bourdieu, 1990, p.148)

Así pues, en la iniciativa de CFP analizada, se da un proceso de intercambio de capitales que incide tanto en la posibilidad de realización del proyecto, como en la transformación de las condiciones de desigualdad en que se encuentran las comunidades de la región frente a la empresa Cerrejón, en lo referente a sus posibilidades para incidir en el acceso y la administración los recursos naturales del territorio, así como en el tratamiento de los conflictos ambientales generados en torno a ellos.

Por una parte el CINEP/PPP, además de sus acumulados metodológicos, aporta su capital simbólico, cultural y político, representado en la confianza que las comunidades tienen en la organización y en el conocimiento que tienen del territorio; CORDAID, aporta un capital político, que se materializa en su posibilidad de emprender gestiones de alto nivel con instancias directivas de diferentes instituciones estatales y organizaciones no gubernamentales, así como un capital económico que permitió viabilizar la realización del proceso; además, la CGR aportó su enorme capital político, que le permite exigir a otras instituciones y a la misma empresa el cumplimiento de algunas de las demandas planteadas por las comunidades. De esta forma, cada una de las partes del proceso aporta sus propios saberes, acumulados y prácticas para fortalecer las capacidades y posibilidades de incidencia de las comunidades en la garantía de sus derechos y la protección de su territorio.

*R*eto 2: Posicionar una propuesta de formación e interlocución en un contexto marcado por necesidades materiales urgentes

Otro de los grandes retos que planteaba el contexto de la región para la realización de una propuesta de este tipo, era el de proponer a las comunidades un esfuerzo centrado en la formación y la interlocución, que aunque arrojan resultados importantes suelen ser de mediano o largo plazo, teniendo las comunidades necesidades tan apremiantes como la falta de agua y alimentos. Este reto pudo ser asumido sin mayores inconvenientes gracias a las relaciones que desde hacía ya varios años venía construyendo el CINEP/PPP con las comunidades de la región.

Aquí se evidencia como uno de los grandes aciertos de este proceso fue la decisión de la CGR de aliarse con una organización con trabajo previo con las comunidades de la región para el desarrollo de esta iniciativa. Cabe la posibilidad de que si una institución sin reconocimiento por parte de las comunidades del territorio hubiera hecho la propuesta, la respuesta no hubiera sido tan positiva, pues como bien diría Pierre Bourdieu, *"el poder de las palabras sólo es el poder delegado del portavoz"* (1990, p.166). En esa medida, podría pensarse que más que aceptar una propuesta de CFP, lo que las comunidades aceptaron fue una propuesta hecha por el CINEP/PPP; dijeron sí por la confianza que tienen en la organización, más que por el carácter estratégico que para ellas representara en el momento la posibilidad de emprender un proceso como este. Es decir que el CINEP/PPP, además de metodologías para el trabajo con las comunidades y conocimiento de la región, aportó para este proyecto la confianza que las comunidades tienen en su trabajo.

Aprendizaje 3: Aprovechamiento de las coyunturas y claridad en las expectativas

Este reto llegó a convertirse en una oportunidad para el fortalecimiento de la propuesta, en la medida en que la visibilización nacional e internacional de la crisis ambiental que vive el departamento de La Guajira, abrió algunas puertas para la interlocución y propició el aporte desde nuevas miradas para la comprensión de estas conflictividades.

Reto 3. Articulación entre actores tan diversos

Uno de los retos o dificultades en los que coincidieron las personas entrevistadas fue el de lograr construir una articulación entre actores tan diversos, entre los que llegan a presentarse prevenciones y representaciones sociales negativas. Esta tensión se expresa en la desconfianza derivada por dos percepciones que tienen las comunidades y sus representantes en torno a las instituciones estatales: su "*ineficiencia"* y su "*posición histórica del lado de la empresa".*

Aprendizaje 4: Las estructuras son personas en relación

Uno de los primeros aprendizajes surgidos del reto de tener que construir articulaciones entre actores tan diversos, en el marco de representaciones negativas e incluso adversas, es que "*es la presencia y la palabra de las personas lo que cuenta"* (Funcionaria de la CGR, entrevista, 12 de noviembre de 2015). Son las personas las que construyen las confianzas que se encuentran en la base de los procesos de articulación y son ellas las encargadas de mantenerlas, a partir del establecimiento de relaciones respetuosas, el cumplimiento de los compromisos asumidos y una posición neutral en el tratamiento de los conflictos.

Esta situación se puede observar en la construcción de confianzas entre los representantes de las comunidades y los funcionarios de CGR, como expresa claramente uno de los funcionarios de la institución: *"la frase era: ¡Ah bueno! entonces no vuelvas, si no cumples no vuelvas. Uno se compromete uno. La metodología, el diálogo, la forma de presentarse y hablar con la gente va generando confianzas. No es lo que se diga sino quien lo diga"* (Funcionaria de CGR, entrevista, 12 de noviembre de 2015). De la misma forma ocurrió con los procesos de relacionamiento entre el equipo de CINEP/PPP y los funcionarios de la CGR.

Esto no implica que el proceso dependa exclusivamente de las voluntades personales. Una iniciativa de esta envergadura deberá responder a acuerdos y disposiciones institucionales para no estar sujeta a los avatares de los personalismos, pero definitivamente, el éxito de un proceso como este no depende tampoco de manera exclusiva de las estructuras y disposiciones institucionales. Es importante encontrar un balance entre ambos aspectos para alcanzar un desarrollo satisfactorio de las iniciativas. En este caso en particular, en cada uno de los equipos se encontraban personas comprometidas desde sus propias historias y trayectorias con temas relacionados con el medio ambiente, los Derechos Humanos y la región de incidencia del proyecto. Esto permitió generar altos niveles de apropiación de la propuesta así como la consolidación de fuertes sinergias entre los equipos de la CGR, CINEP/PPP y CORDAID.

Aprendizaje 5: Corresponsabilidad diferenciada basada en confianzas personales

Después de haber superado las dificultades planteadas por las prevenciones para el relacionamiento entre los diferentes actores que hacen parte de este proceso, se comenzó a generar un modelo de articulación caracterizado por el respeto a las dinámicas, intereses, apuestas políticas, roles, funciones, expectativas y fortalezas propias de cada uno de ellos. Es esto a lo que se llama modelo de articulación con corresponsabilidades diferenciadas: un esquema de alianzas en el que cada parte conserva sus propios objetivos, perspectivas y funciones, de acuerdo con su propia misión, trayectoria, acumulado.

Esta dinámica de articulación permitió que cada parte pudiera seguir realizando su trabajo aunque alguna de las otras estuviera detenida, como sucedió durante el proceso de cambio de administración al interior de la CGR, así como la retroalimentación conceptual, política y metodológica de la propuesta desde las perspectivas y acumulados propios de cada una de las partes.

Reto 4: Diferentes actores con ritmos distintos

Del reto anterior surge esta segunda dificultad: la posibilidad de coordinar acciones, procesos y expectativas entre actores cuyas dinámicas se mueven a ritmos tan distintos. Los tiempos de las instituciones estatales por una parte, marcados por los ritmos de los procesos burocráticos, los periodos políticos y las voluntades políticas de los funcionarios a cargo; los tiempos de las comunidades, definidos por las urgencias que les imponen los impactos de los conflictos socioambientales en sus condiciones de vida; los tiempos de las organizaciones de la sociedad civil y su necesidad de gestionar los recursos necesarios para garantizar la permanencia de sus equipos en el territorio; y los tiempos de las agencias de cooperación internacional y sus procesos para la administración y legalización de los recursos con los que apoyan este tipo de procesos.

Aprendizaje 6: Sistematización permanente y permanencia de los equipos

Uno de los aprendizajes construidos a partir de estas diferencias en los ritmos de cada uno de los actores que hacen parte de esta alianza, es que un proceso tan ambicioso e innovador, que implique la voluntad política de funcionarios con capacidad para la toma de decisiones de alto nivel, debería comenzar al inicio de las administraciones, para garantizar la continuidad del proceso.

Aun así, es muy complejo lograr que coincidan los tiempos de los diferentes actores involucrados en un proceso de este tipo, por lo que se deben generar mecanismos que permitan garantizar la continuidad del proceso aun por encima de los tiempos propios de cada uno de los actores.

Para este fin, es de vital importancia la generación de procesos de sistematización desde el inicio del proceso, que al momento de un cambio en alguno de los equipos, permita que estos se pongan al tanto del proceso de manera integral y oportuna. De ser posible, también sería un gran aporte para el buen desarrollo del proceso que se pudiera garantizar la permanencia de los equipos iniciales, pues las personas que los conforman son depositarias de confianzas por parte de las comunidades que no es posible transmitir rápidamente a nuevos integrantes de los equipos.

Aprendizaje 7: Priorizar desde el principio, reducir la escala y readecuar los nueve pasos para comunidades más diversas

Uno de los aprendizajes en los que coinciden la mayor parte de las personas entrevistadas, es la necesidad de ser más incisivos en el proceso de priorización de los conflictos en los que se intentaría incidir.

> La escala del conflicto que estábamos abordando era muy grande, tres municipios, más de veinte comunidades y organizaciones sociales. Aunque redujéramos la escala de los conflictos únicamente al tema de agua seguía siendo muy amplio. Era acceso, contaminación, desaparición de fuentes, suministros... Siento que si hubiéramos tenido la capacidad de reducir la escala a un problema más concreto hubiéramos podido ser mucho más efectivos en la acción. Por ejemplo únicamente trabajar desaparición de fuentes hídricas y concentrarnos en los arroyos que se han perdido. (Funcionaria CINEP/PPP, entrevista, 11 de agosto de 2015)

De acuerdo con los aprendizajes obtenidos a partir de este reto, la priorización de los conflictos no solo debe responder a las urgencias de las comunidades, también deben corresponder con los tiempos y capacidades reales de los actores que hacen parte del proceso. Además, es importante adecuar la estrategia metodológica de los nueve pasos para ser implementada con grupos más diversos y complejos.

Aprendizaje 8: Administración flexible

Para hacer frente a este reto, CORDAID tuvo que flexibilizar las dinámicas administrativas de cooperación desde las que suele relacionarse con sus copartes, pues en vista de que gran parte del rumbo que tomaría este proceso iría decidiéndose en el camino, a partir de la priorización realizada por las comunidades y los resultados de los espacios de interlocución establecidos con las instituciones y con la empresa, no era posible definir desde el principio momentos, fechas y productos claros para la ejecución de los recursos asignados al convenio. Esta administración flexible de los recursos fue posible entre otras, gracias a la confianza construida entre CORDAID y CINEP/PPP después de más de treinta años de trabajo conjunto.

Reto 5: Inversión del principio de precaución en el tema ambiental. "La incertidumbre juega en contra de las comunidades"

De acuerdo con lo establecido en la Sentencia C-703 de 2010 de la Corte Constitucional de Colombia, el derecho ambiental en nuestro país está regido por los principios de prevención y precaución, que intentan dotar a las autoridades de las herramientas necesarias para prevenir las afectaciones y los riesgos a los que se enfrenta el medio ambiente y los derechos relacionados con él. A partir de los aprendizajes obtenidos de las reflexiones generadas en el marco del desarrollo de este proceso, podría afirmarse que ocurre una inversión del principio de precaución, que pone ésta herramienta legal en contra de los intereses de las comunidades afectadas.

> Es el uso contrario del principio de precaución. El principio de precaución en materia ambiental permite que cualquier intervención urbana sobre la cual no se conozcan los efectos se eliminen, no puede realizarse porque no sabemos qué va a pasar con eso. Acá ocurre todo lo contrario, la precaución sirve para no atribuir responsabilidades, y si no hay atribución de responsabilidades hay libertad de acción. Es una inversión absolutamente perversa del principio de precaución en el tema ambiental. (Funcionario CINEP/PPP, entrevista, 11 de agosto de 2015)

Aprendizaje 9: Acompañamiento técnico y seguimientos de largo plazo

Frente a esta situación uno de los principales aprendizajes del equipo de trabajo del CINEP/PPP, así como de las comunidades en su proceso formativo, es que es necesario llevar registros sistemáticos de muy largo aliento sobre los impactos de los conflictos ambientales, para poder demostrar las causas de las afectaciones al medio ambiente. Aunque la implementación de este tipo de estrategias es muy compleja para los actores comunitarios por los altos costos y conocimientos técnicos que requiere, esta dificultad puede solventarse como en este caso, por medio de alianzas con distintos actores de la sociedad civil o con instituciones estatales.

Reto 6: Interactuar en un campo nuevo

Para el equipo de CINEP/PPP, acostumbrado a trabajar el marco de relaciones con organizaciones comunitarias y otras organizaciones de la sociedad civil, la interlocución y articulación con instituciones estatales y funcionarios de alto nivel implicó un reto que les llevó a replantear sus dinámicas de relacionamiento para la incidencia política.

Aprendizaje 10: Reconocimiento y apropiación de los lenguajes y las dinámicas propias de los escenarios de interlocución institucional

El reto de ingresar en nuevos escenarios de interacción, llevó al equipo de CINEP/PPP a fortalecer sus capacidades y conocimientos para la interlocución política con instituciones estatales. Por una parte, al apropiarse de las dinámicas de relacionamiento propias de estos espacios:

> Veo un aprendizaje en el acercamiento a las instituciones, cómo se les exige, cómo se les habla, cómo se aterrizan todas esas cosas que se quieren y que suenan tan bonito, en el lenguaje de las ONG, derechos, sueños, utopías, ¿cómo lo aterrizamos para que esta gente de la ANLA nos responda? Comenzamos a hablar más como ellos, nos empezamos a volver menos amables, más formales, y usar casi que el mismo lenguaje que ellos, "cordialmente tal", hay que transformarse. (CINEP/PPP, grupo focal, 7 de agosto de 2015)

Otro aprendizaje construido desde el equipo de CINEP/PPP a partir de este reto, ha sido el reconocimiento de los roles y funciones de las instituciones estatales, fortaleciendo sus capacidades y conocimientos para su labor de acompañamiento a las comunidades en sus procesos de exigibilidad frente al Estado:

> A nosotros nos permite identificar un montón de falencias en la administración pública que nos permiten llamar la atención con mucha más contundencia sobre el diseño institucional. (Funcionario CINEP/PPP, entrevista, 11 de agosto de 2015)

Entre los conflictos y los derechos, dos perspectivas en diálogo

El encuentro y la alianza entre diferentes organizaciones e instituciones para el desarrollo de este proceso, propició una ganancia adicional en términos de la construcción de una perspectiva integral para la realización de procesos de CFP en nuestro país. Tanto la CGR como el CINEP/PPP contaban con una perspectiva propia desde la que asumirían el proceso que conjuntamente realizarían. Pero esas perspectivas, aunque diferentes, no se mantuvieron aisladas, al entrar en relación se fueron complementando mutuamente hasta dar forma a un enfoque de trabajo específico que dio forma al proceso.

Desde la perspectiva institucional inicial de la CGR, el proceso de CFP que emprendían en La Guajira fue encaminado a generar los espacios con las instituciones del Estado para la resolución de las problemáticas socioambientales, determinadas por el uso de los recursos del territorio. En el entendido que su objetivo es lograr una mediación justa y equitativa entre las partes por el conflicto que genera el mal uso de un recurso público, esto por supuesto, apelando al marco legal vigente.

Aquí el Estado, por medio de la CGR, como ente de control, funge como un mediador entre comunidades e institucionalidad pública local, departamental y nacional, frente a conflictos generados por un tercero (la empresa). Siguiendo esta línea, se asume el ejercicio de CFP desde una perspectiva de conflictos, donde las partes, e incluso el tercer actor, se encontrarían en igualdad de condiciones, a nivel económico, en la influencia para la toma de decisiones y en su capacidad de acción; y estas partes se encuentran frente a una disyuntiva que les impide mediar o solucionar la fuente del conflicto.

Desde la perspectiva del conflicto, no hay asimetrías de poder, ningún actor tiene mayor capacidad de acción o de decisión que el otro. Las partes se encuentran en medio de una situación de afectación por uso indebido de recursos públicos y que para su resolución requieren de la actuación la CGR, que funge como actor neutral. La noción de vulneración de derechos no está presente en esta perspectiva. Se habla de la mediación en el uso irregular de recursos públicos.

Muchos de los líderes de las comunidades transitaron de esta perspectiva de conflicto al enfoque de derechos, después del trabajo realizado por CINEP/PPP en los diferentes talleres regionales, al tener claro que no debían solicitar o esperar favores de los funcionarios públicos en el ejercicio de garantizar sus derechos, por el contrario, estaban en la posición de exigir resarcimientos por la afectación y apropiación indebida de los recursos públicos, en este caso, las afectaciones generadas por el uso indebido del agua de la región.

El CINEP/PPP, a partir de sus propios acumulados y su tradición política y metodológica, asumió su participación en el proceso, desde sus inicios, desde una perspectiva de derechos.

Esto implica comprender los procesos de CFP, como iniciativas que permiten vigilar la garantía de los derechos de las comunidades, que se pueden ver violentados por aquellos actores -en este caso el Cerrejón- que acceden a la extracción a gran escala de los recursos

de la región. Es decir, la vulneración de derechos es contemplada como una de las principales implicaciones del uso inadecuado de los recursos públicos, así no solamente hay dos partes en conflicto en igualdad de condiciones, sino que se abre el abanico de posibilidades a más actores afectados, vulnerados o involucrados. En este caso, el Estado debería dejar de ser un mediador neutral, pues es el responsable directo de la garantía de que los derechos no sean vulnerados.

Así entonces, el objetivo de esta perspectiva de CFP contempla no solamente el control al uso de los recursos públicos, sino, en el momento que hubiere una afectación a los derechos, la estrategia debe propender por el restablecimiento de los derechos vulnerados. El trabajo de formación política del CINEP/PPP tuvo como propósito propiciar una lectura de estas problemáticas que fuese más allá de la acción puntual de irregularidad en el uso del recurso hídrico, para preguntarse qué implicaciones tenían estas irregularidades para las comunidades en términos de derechos, en este caso, el derecho al agua:

> El agua terminó siendo un factor común, que de alguna manera permitía reivindicar varias de las agendas pendientes de las comunidades que estaban participando del proyecto. Lo cual nos llevó a un proceso de capacitación y fortalecimiento sobre este tema, tanto en los marcos normativos y en los derechos vinculados de acceso al agua, con impactos en contaminación, en salubridad, como en aspectos más técnicos como, medición y seguimiento a los impactos, identificación de puntos críticos dentro del territorio relacionados con contaminación del agua, entonces hubo un gran trabajo de acompañamiento. (Funcionario CINEP/PPP, entrevista, 11 de agosto de 2015)

En el lenguaje de los líderes y lideresas esta noción de vulneración de derechos se incorporó a sus demandas, hecho que se evidencia en los diálogos sostenidos con ellos y ellas:

> Entonces ha sido un proceso completo porque nos ha permitido hacer denuncia pública de las afectaciones que ha venido generando la minería, aunque siempre habíamos hecho denuncia pero las instituciones no acuden a la citas, y en este espacio con el CINEP/PPP y la Contraloría nos ha resultado muy satisfactorio porque aunque no hay cumplimiento por parte de las Instituciones sí hacen presencia cuando son solicitadas, pero cuando son citadas por parte de las comunidades no llegan a los espacios. (Líder Comunitario Barrancas, entrevista, 16 de septiembre de 2015)

> Con el CINEP hemos venido trabajando en diferentes temas, frente al tema e capacitaciones, de denuncias que nos han venido formando, para conocer nuestros derechos constitucionales, nos han brindado también estas herramientas. (Líder Comunitario Tamaquito 2, Entrevista, 18 de septiembre de 2015)

Aquí radica una gran posibilidad para el desarrollo de futuros procesos de CFP con un enfoque de derechos que amplíe la mirada al derecho al territorio, entendiendo a este como un proceso en tres perspectivas abiertas: el territorio como área de relaciones de poder, el territorio como red en movimiento y el territorio como híbrido entre el mundo material y el imaginado. En suma, el territorio como garantía de abrigo físico, fuente de recursos materiales, económicos y naturales; de identificación o simbolización de grupos, es decir, la apropiación simbólica de su entorno; el territorio como ejercicio de control a través de la delimitación de un espacio físico y por último, el territorio como construcción y control de conexiones y redes con otros territorios, es decir, la garantía de la movilidad. Contemplar el territorio como elemento fundamental en el ejercicio de derechos: recursos materiales, económicos y naturales, identidad cultural, y relaciones sociales; amplía el campo de acción del CFP.

Desde una perspectiva territorial, el CFP, además de ser un instrumento para el control de la forma en que se utilizan los recursos públicos y para velar por la garantía de los derechos, se convierten en herramientas de poder local por medio de las cuales las comunidades deciden sobre el uso de los recursos de su territorio en el presente y en el futuro, lo que necesariamente implica una discusión sobre cómo se deciden las licencias ambientales y el marco de acción legal en el que se mueven las empresas, los gobiernos, las entidades públicas, las organizaciones sociales, y en general, toda la población. La discusión del uso de los recursos públicos no debería restringirse exclusivamente a lo que está establecido como norma, sino de hecho, debería extenderse a una decisión colectiva sobre la construcción de las normas y el destino de los territorios.

Referencias bibliográficas

Barón D. & Romero, J. (2013) *Impacto de la explotación minera en las mujeres rurales: afectaciones al derecho a la tierra y el territorio en el sur de La Guajira, Colombia.* Recuperado de OIDHACO Sitio web: http://www.oidhaco.org/uploaded/content/article/2091974838.pdf

Bourdieu, P. (1990) *Sociología y cultura*. México: Editorial Grijalbo.

Bourdieu, P. (2001) *¿Qué significa hablar?.* Madrid: Akal.

Centro de Investigación y Educación Popular — CINEP/PPP. (2014) *Documento Diagnóstico de La Guajira* (Documento Inédito). Bogotá: Editorial.

Congreso de Colombia. (26 de enero de 1993). Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen. (Ley 42 de 1993). DO: 40732.

Corte Constitucional de Colombia. (8 de junio de 2000). *Sentencia C-666/00*. MP José Gregorio Hernández Galindo.

Constitución Política de Colombia. (1991) Segunda Edición. Bogotá: Legis.

Contraloría General del Departamento de La Guajira. (2013) *Informe Definitivo Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Regular.* Riohacha.

Contraloría General de la República — CGR. (2007) *Aprendiendo a Dialogar: Guía metodológica para la Capacitación en Control Social a la Gestión Pública. Módulo 4: Control Fiscal Participativo.* Bogotá: Control Social a la Gestión Pública.

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2007) *Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública: Una propuesta para renovar los vínculos Estado Sociedad*. Bogotá: Editor Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal Convenio Gobierno de Colombia - Unión Europea.

Organización de Naciones Unidas —ONU. (2011) *El derecho al agua*. *Folleto Informativo No. 35*. Recuperado de http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet35sp.pdf

Organizaciones de los municipios de Albania, Hato Nuevo y Barrancas. (2014) *La situación del derecho humano al agua de las mujeres y de las comunidades indígenas, campesinas y afrodescendientes de los municipios de Albania, Hato Nuevo y Barrancas.* Documento inédito.

Said, E. (2013). *Orientalismo*. Barcelona: Editorial Debolsillo.

Páginas Web

Cerrejón. (2016) *Nuestra Empresa: Cerrejón*. Recuperado el 15 de marzo de 2016, de Cerrejón Sitio web: http://www.cerrejon.com/site/nuestra-empresa.aspx

Anexo I - Comunidades y organizaciones participantes del proyecto “Acercando a la Ciudadanía y al Estado”

Comunidades

Municipio de Albania

Comunidad indígena wayuu de Charito
Comunidad indígena wayuu de La Horqueta II

Municipio de Barrancas

Asentamiento indígena de Cabeza de Perro
Asentamiento indígena de Campo Alegre
Asentamiento Indígena wayuu de Jamiche
Asentamiento indígena wayuu de Nuevo Espinal
Asentamiento Indígena wayuu Tamaquito I
Asentamiento Lutamana
Asentamiento Rincón del Cerezo
Comunidad Afrodescendiente de Chancleta Ancestral
Comunidad Afrodescendiente Roche Ancestral
Comunidad Indígena Rinconcito Wayuu
El Descanso
Las Casitas
Manantial
Oreganal
Palmarito
Patilla
Reasentamiento de Chancleta
Reasentamiento de Roche
Reasentamiento Indígena wayuu de Tamaquito II
Resguardo indígena wayuu Cerro de O
Resguardo indígena wayuu El Provincial
Resguardo indígena wayuu el Zahino
Resguardo indígena wayuu San Francisco
Resguardo indígena wayuu TrupioGacho

Municipio de Hatonuevo

Caracolí
Comunidad afrodescendiente de Tabaco
Comunidad Indígena de Lomamato
Comunidad Indígena Rodeíto el Pozo
Resguardo Indígena Wayuu del Cerro de Hatonuevo

Organizaciones Sociales

Asociación de Autoridades y Cabildos Indígenas Wayuu del Sur de La Guajira — AACIWASUG
Consejo Comunitario Ancestral del Caserío de Roche
Consejo Comunitario de Negros Ancestrales de Chancleta
Consejo de Comunidades Negras de Tabaco
Federación de Comunidades Afectadas y Desplazadas por la Explotación Minera en La Guajira — Fecodemigua
Féminas Nómadas
Fuerza de Mujeres Wayuu — FMW

www.cinep.org.co